

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o prilaščanju zemljišč – opozorilni klic za Evropo in neposredna grožnja za družinske kmetije

(mnenje na lastno pobudo)

(2015/C 242/03)

Poročevalec: Kaul NURM

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 20. januarja 2014 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Prilaščanje zemljišč – opozorilni klic za Evropo in neposredna grožnja za družinske kmetije (mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. januarja 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 504. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2015 (seja z dne 21. januarja) z 209 glasovi za, 5 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 To mnenje obravnava problem prilaščanja zemljišč (angl. *land grabbing*), ki je prisoten po vsem svetu, tudi v EU, ter koncentracijo lastništva zemljišč (angl. *land concentration*), ki ogroža obstoj družinskih kmetij.

1.2 Kmetijska zemljišča so osnova za pridelavo živil in tako tudi pogoj za zagotavljanje prehranske varnosti v skladu s členom 11 Mednarodnega pakta Združenih narodov o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter členom 25 Splošne deklaracije človekovih pravic.

1.3 Prilaščanje kmetijskih zemljišč povzročajo naslednji dejavniki: vse bolj globaliziran svet in s tem povezana načela prostega pretoka kapitala, rast prebivalstva in urbanizacija, neprestano naraščajoče povpraševanje po živilih in bioenergiji, naraščajoče povpraševanje po naravnih surovinah, slabosti kmetijske in okoljske politike ter možnost špekulacije z rastjo vrednosti kmetijskih zemljišč.

1.4 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da močna koncentracija lastništva zemljišč v rokah velikih vlagateljev, ki se ne ukvarjajo s kmetijstvom, in velikih kmetijskih gospodarstev, tudi v nekaterih delih Evropske unije, predstavlja resno nevarnost. Je v nasprotju z evropskim modelom trajnostnega in večfunkcionalnega kmetijstva, za katero so značilne družinske kmetije, in ogroža uresničevanje ciljev iz členov 39 in 191 PDEU. Je v nasprotju s strukturnim ciljem na področju kmetijstva o široki lastniški razpršenosti, povzroča nepopravljivo škodo gospodarskim strukturam na podeželju in družbeno nezaželeno industrializacijo kmetijstva.

1.5 Zaradi industrijskega načina kmetovanja se zaostrejejo grožnje v zvezi z varnostjo hrane in degradacijo tal ter zmanjšuje prehranska varnost.

1.6 Družinske kmetije imajo poleg pridelave živil tudi druge koristne funkcije v družbi, vključno z ekološkimi, ki jih industrijski kmetijski model, kjer prevladujejo velika podjetja, ne more ponuditi. Da bodo družinske kmetije lahko uspešna alternativa industrijskemu načinu kmetovanja in prilaščanju zemljišč kot enemu od njegovih izrazov, je treba sprejeti aktivne ukrepe za varstvo družinskih kmetij.

1.7 Zemlja ni navadno tržno blago, ki bi ga bilo mogoče enostavno proizvesti v večjih količinah. Zemlja je omejen vir, zato tu ne bi smela veljati običajna tržna pravila. Za lastniška razmerja na področju zemljišč in rabe površin morajo v prihodnje veljati strožji predpisi. Zaradi ugotovljenega izkrivljanja je po mnenju EESO tako na ravni držav članic kot EU potreben jasn model kmetijskih struktur, kar bo imelo posledice za uporabo zemljišč in zemljiške pravice.

1.8 Trg zemljišč je v državah članicah EU reguliran zelo različno. Medtem ko so marsikateri države sprejele omejitve na tem področju, v drugih te niso v veljavi, zaradi česar se pojavljajo neenakosti med državami članicami.

1.9 Zemljiška politika sicer spada v pristojnost držav članic, vendar zaradi načela prostega pretoka kapitala in blaga, zapisanega v Pogodbah, zanjo veljajo določene omejitve. EESO zato poziva Evropski parlament in Svet, naj skupaj proučita, ali je treba zagotoviti prosti pretok kapitala tudi v zvezi z odsvojitvijo in nakupom kmetijskih površin in kmetij – zlasti v zvezi s tretjimi državami, vendar tudi znotraj EU.

1.10 EESO poziva države članice, naj na področju rabe tal izkoristijo obstoječe možnosti, kot so davki, subvencije in sredstva skupne kmetijske politike, da bi na celotnem območju EU ohranili kmetijski model, ki temelji na družinskih kmetijah.

1.11 Državam članicam mora biti omogočeno, da določijo zgornje meje za nakupe zemljišč in vzpostavijo sistem predkupnih pravic za tiste, katerih lastništvo zemljišč ne dosega te zgornje meje.

1.12 EESO poziva Evropsko komisijo in Parlament, naj v okviru enotnega postopka celovito preučita posledice političnih ukrepov, ki so jih sprejele različne države (pomoči in omejitve) v zvezi s koncentracijo lastništva kmetijskih zemljišč in kmetijske pridelave. Obenem bi bilo treba raziskati tveganja, ki jih koncentracija zemljišč prinaša za prehransko preskrbljenost, zaposlovanje, okolje, kakovost tal in razvoj podeželja.

1.13 EESO poziva vse države članice EU, naj izvajajo prostovoljne smernice za odgovorno upravljanje zemljiške posesti (VGGT) ter Komisiji in FAO poročajo o uporabi in uresničevanju teh smernic pri politiki upravljanja zemljišč.

1.14 Treba je izvajati politiko, ki ne bo vodila h koncentraciji lastništva zemljišč, temveč bo s krepitvijo modela družinskih kmetij spodbujala prehod z velikih kmetijskih gospodarstev, ki se ukvarjajo z industrijskim kmetovanjem, na manjše pridelovalne enote, s čimer bi zagotovili tudi prehransko samozadostnost.

1.15 EESO bo tudi v prihodnje spremljal razvoj koncentracije lastništva zemljišč, raziskoval njene posledice in sodeloval pri oblikovanju predlogov za njeno zaježitev.

2. Prilaskanje zemljišč po svetu – splošni okvir

2.1 To mnenje obravnava problema prilaskanja zemljišč (angl. *land grabbing*) in koncentracije lastništva zemljišč (angl. *land concentration*), katerih posledice ogrožajo obstoj družinskih kmetij.

2.2 Trenutno ni mednarodno priznane in enotne opredelitve pojma „prilaskanje zemljišč“. Na splošno to pomeni kupovanje kmetijskih površin v velikem obsegu, ne da bi se predhodno posvetovali z lokalnimi prebivalci oziroma pridobili njihovo soglasje. V končni fazi pa to prilaskanje zmanjšuje možnosti lokalnih prebivalcev za samostojno vodenje kmetij in pridelovanje hrane. Lastniki imajo tudi pravico do izkoriščanja virov (zemljišča, vode, gozda) in s tem povezanega zaslužka. Zato se lahko zgodi, da se dotedanja raba zemljišča v kmetijske namene opusti v prid drugim dejavnostim.

2.3 Pridelovalne površine in dostop do vode sta osnova za pridelavo živil. Stopnja samooskrbe držav s hrano je odvisna od različnih dejavnikov, temeljna pogoja pa sta, da je na voljo dovolj ustreznih pridelovalnih površin in da imajo države pravico urejati lastništvo in uporabo kmetijskih zemljišč.

2.4 V povprečju na vsakega Zemljana odpade približno 2 000 m² pridelovalnih površin, vendar se velikost teh površin na prebivalca od države do države močno razlikuje. Zato nekatere države poskušajo povečati količino površin, primernih za kmetijsko pridelavo, z nabavo zemljišč v drugih državah.

2.5 Prilaskanje kmetijskih zemljišč spodbujajo naslednji dejavniki:

2.5.1 vse večja globalizacija in z njo povezana načela prostega pretoka kapitala;

2.5.2 rast prebivalstva in urbanizacija;

2.5.3 stalno naraščajoče povpraševanje po hrani;

2.5.4 naraščajoče povpraševanje po energiji iz biomase;

2.5.5 naraščajoče povpraševanje po naravnih surovinah (vlaknih in drugih lesnih izdelkih);

2.5.6 slabosti kmetijske in okoljske politike;

2.5.7 možnost špekulacije z živilskimi proizvodi na mednarodnem ali vsaj evropskem trgu;

2.5.8 možnost špekulacije z rastjo vrednosti kmetijskih zemljišč in prihodnjimi pomoči;

2.5.9 prizadevanje velikih vlagateljev, da se kapital, sproščen po finančni krizi leta 2008, vложи v kmetijska zemljišča kot varno naložbo.

2.6 Prilaskanje pridelovalnih površin je v velikem obsegu prisotno v Afriki, Južni Ameriki in na drugih območjih – tudi v tistih evropskih regijah, kjer so zemljišča v primerjavi z razvitimi državami in svetovnim povprečjem razmeroma poceni.

2.7 Težko je pridobiti zanesljive podatke o obsegu prilaskanja zemljišč, saj vsi posli z zemljišči niso registrirani, transakcije zemljišč med pravnimi osebami pa pogosto niso posebno pregledne, na primer pri nakupu zemljišč prek hčerinskih in partnerskih podjetij. Nekatere nevladne organizacije in raziskovalni inštituti so kljub temu izvedli tovrstne raziskave. Po ocenah Svetovne banke so bila v letih 2008 in 2009 na svetovni ravni prilaskana zemljišča v obsegu 45 milijonov hektarov. Poročilo pobude Land Matrix ⁽¹⁾ navaja, da je bilo s 1 217 kupčijami velikega obsega v državah v razvoju kupljenih skupno 83,2 milijona hektarov kmetijskih zemljišč, kar predstavlja 1,7 % površin, primernih za kmetijsko pridelavo.

2.8 Nakup zemljišč je bil najbolj obsežen v Afriki (56,2 milijona hektarov oz. 4,8 % pridelovalnih površin v Afriki), sledili pa sta ji Azija (17,7 milijona hektarov) in Latinska Amerika (7 milijonov hektarov). Prednost so vselej imele tiste površine, ki imajo ugodno lego in so lahko dostopne, so preskrbljene z vodo, primerne za pridelavo žita in zelenjave ter obetajo visoke donose. Za vlagatelje so prav tako zanimiva gozdna območja. Vlagatelji sicer prihajajo pretežno iz Kitajske, Indije, Koreje, Egipta, držav Arabskega polotoka, Brazilije in Južne Afrike, pa tudi iz ZDA in držav članic EU. Države z visokimi cenami zemljišč kupcev ne zanimajo. V teh državah prihaja prej do koncentracije lastništva zemljišč, ko velika kmetijska gospodarstva odkupujejo zemljo majhnih pridelovalcev.

2.9 Po navedbah v poročilu fundacije Madariaga ⁽²⁾ z dne 10. julija 2013 določena področja politike EU, npr. biogospodarska, trgovinska in kmetijska politika, neposredno ali posredno vplivajo na prilaskanje zemljišč v EU in po svetu. Določene učinke je pripisati tudi liberalni zemljiški politiki ter splošno priznanemu načelu prostega pretoka kapitala in blaga.

2.10 V prvi vrsti se omenjata zahteva EU po višjem deležu biogoriv in omogočeno trženje sladkorja brez carine in kvot, na čemer temeljijo določeni projekti v Aziji in Afriki, povezani s prilaskanjem zemljišč.

⁽¹⁾ <http://www.landmatrix.org/en>

⁽²⁾ www.madariaga.org

3. Prilaskanje zemljišč in koncentracija lastništva zemljišč v Evropi

3.1 Evropa je vpeta v globalne procese, zaradi česar sta omenjena pojava prisotna tudi v Evropi – ponekod je to očitno, spet drugje pa komaj opazno. Prilaskanje zemljišč pretežno poteka v državah vzhodne in srednje Evrope.

3.2 Poleg klasičnega kupovanja zemljišč je nadzor nad pridelovalnimi površinami mogoče prevzeti tudi z nakupom podjetij, ki imajo v lasti zemljišča ali ustrezne pogodbe o zakupu, ali s pridobitvijo deleža v takšnih podjetjih. Zaradi tega zemljišča pospešeno prehajajo v roke majhnega števila velikih podjetij, v nekaterih državah srednje in vzhodne Evrope pa prevladuje kmetijstvo z značilnostmi industrijske proizvodnje.

3.3 Medtem ko se kmetijske površine v Evropi na splošno krčijo, pa je vse več zemljišč skoncentriranih v lasti posameznih velikih podjetij. En odstotek kmetijskih gospodarstev upravlja 20 % zemljišč v Evropski uniji. Trije odstotki kmetijskih gospodarstev upravlja 50 % kmetijskih zemljišč v Evropski uniji. Po drugi strani pa 80 % kmetijskih gospodarstev upravlja zgolj 14,5 % kmetijskih zemljišč.

3.4 V Evropi je opaziti povezavo med upadajočim številom kmetijskih proizvodnih enot in številom zaposlenih v kmetijstvu. Tako se je na primer v letih 2005–2010 v vzhodnoevropskih državah, zlasti v baltskih državah (Estoniji, Latviji in Litvi), število proizvodnih enot najbolj znižalo, obenem pa so se v tej regiji najbolj zmanjšale potrebe po delovni sili (v Bolgariji in Romuniji za 8,9 % na leto in v baltskih državah za 8,3 % na leto). V nasprotju z omenjenimi državami se je na Irskem in Malti število kmetij povečalo, s tem pa je naraslo tudi povpraševanje po delovni sili v kmetijstvu.

3.5 Za nakupe zemljišč in koncentracijo lastništva zemljišč so zlasti odgovorne tri kategorije vlagateljev: vlagatelji iz tretjih držav, iz EU in iz države same.

3.6 Najtemeljitejši pregled koncentracije lastništva zemljišč v Evropi, tudi v Evropski uniji, nudi poročilo z naslovom *Concentration, land grabbing and people's struggles in Europe* ⁽³⁾ (Koncentracija in prilaskanje zemljišč ter težave ljudi v Evropi), ki sta ga aprila 2013 objavila gibanje kmetov *Via Campesina* in mreža *Hands off the Land*. Po navedbah tega poročila v Evropski uniji trenutno poteka prikrit proces prilaskanja zemljišč in koncentracije lastništva zemljišč, ki vpliva na človekove pravice, zlasti na pravico do ustrezne hrane. V največjem obsegu je to prilaskanje prisotno na Madžarskem in v Romuniji, vendar ga je opaziti tudi v drugih državah srednje in vzhodne Evrope.

3.6.1 Po navedbah različnih virov je v Romuniji doslej že do 10 % kmetijskih površin v rokah vlagateljev iz tretjih držav, nadaljnjih 20–30 % pa obvladujejo vlagatelji iz EU. Na Madžarskem je s tajnimi pogodbami milijon hektarov zemljišč prešel pod nadzor kapitala, ki je pretežno iz držav članic EU. Čeprav imajo tujci na Poljskem do maja 2016 prepoved kupovanja zemljišč, je znano, da so tuja podjetja predvsem iz držav EU pridobila že 200 000 hektarov površin. V Franciji so Kitajci na območju Bordeauxa kupili približno 100 vinogradov. Po ponovni združitvi Nemčije so bile ukinjene kmetijske zadruge v nekdanji Nemški demokratični republiki. Nastale so tako družinske kmetije kot tudi pravne osebe. Medtem je vse več znakov, ki kažejo, da so zlasti pravne osebe lahek plen za vlagatelje, ki se ne ukvarjajo s kmetijstvom.

3.7 Naslednja primera ponazarjata obseg te koncentracije pri kmetijskih gospodarstvih: V Romuniji največje kmetijsko gospodarstvo upravlja približno 65 000 hektarov zemlje, v Nemčiji pa 38 000 hektarov. Največja kmetija za proizvodnjo mleka v Estoniji ima 2 200 krav, to število pa naj bi se še zvišalo na do 3 300 živali.

3.8 Eden od razlogov za koncentracijo zemljišč v Evropi je enotno plačilo na površino v okviru prvega stebra skupne kmetijske politike, saj ta velikim proizvajalcem omogoča večji učinek vzvoda in s tem prednosti ter več prostega kapitala za nakup zemljišč. V državah EU-15 se v glavnem uporablja plačilo na kmetijo, v državah EU-12 pa enotno plačilo na površino. Obenem do koncentracije zemljišč v državah EU-15 prihaja znatno počasneje kot v EU-12.

⁽³⁾ http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land_in_Europe.pdf

3.9 Koncentracija zemljišč posledično vodi h koncentraciji pomoči iz skupne kmetijske politike. Leta 2009 je 2 % družinskih kmetijskih gospodarstev pridobilo 32 % plačil skupne kmetijske politike. V tem se zahodnoevropske in vzhodnoevropske države razlikujejo. Tako so na primer leta 2009 velika kmetijska gospodarstva, ki v Bolgariji skupaj predstavljajo 2,8 % vseh kmetijskih gospodarstev, prejela 66,6 % vseh subvencij. Ta deleža znašata v Estoniji 3 % in 53 %, na Danskem 3 % in 25 % ter v Avstriji 5,5 % in 25 %.

4. Posledice prilaščanja pridelovalnih površin

4.1 V državah, kjer prihaja do koncentracije zemljišč in nakupov zemljišč, večfunkcionalni evropski kmetijski model, za katerega so značilne družinske kmetije, izpodriva industrijska pridelava na veliko.

4.2 Iz raziskav, ki so na voljo, je razbrati, da se živila in rastlinske surovine, pridelani na kupljenem zemljišču, izvažajo v glavnem v države, iz katerih prihajajo naložbe. Le majhen delež pridelka je namenjen domačemu trgu. Odvisno od obsega prilaščanja zemljišč se slabša prehranska varnost domačega prebivalstva.

4.3 Zaradi prilaščanja zemljišč in koncentracije lastništva zemljišč se izrinjajo kmetije, ki so površine uporabljale doslej. To povzroča izgubo možnosti za zaposlovanje in življenje na podeželju. Ta proces je praviloma nepovraten, saj mali pridelovalci in tudi nove kmetije (in mladi kmetje) zelo težko pridobijo zemljišča in se uveljavijo na tem gospodarskem področju, če nimajo na voljo dovolj kapitala.

4.4 Čeprav Svetovna banka opozarja na pozitivno stran prilaščanja zemljišč, kot so na primer večja učinkovitost, inovacije in razvoj, pa številne organizacije civilne družbe in gibanja tovrstno prilaščanje kritizirajo. Po njihovem mnenju je to vzrok za uničevanje okolja, degradacijo zemljišč in zmanjševanje možnosti za življenje na podeželju, namesto trajnostnega kmetijstva pa se razvija ogromna, na monokulturah temelječa kmetijska industrija.

4.5 Prilaščanje zemljišč negativno učinkuje na razvoj podeželske skupnosti. Negativna stran pridelave v velikem obsegu je porast brezposelnosti na podeželju, ki prinaša tudi socialne stroške.

4.6 Willis Peterson, raziskovalec na Univerzi v Minnesoti, celo trdi, da so majhne kmetije vsaj tako učinkovite kot velika kmetijska podjetja. Tudi trditve, da koncentracija zemljišč prinaša višje donose, dokazi ne podpirajo⁽⁴⁾. Podatki Organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo pričajo o nasprotnem, saj je na svetu 90 % kmetijskih gospodarstev, ki so družinske kmetije in obdelujejo 75 % kmetijskih površin ter pridelajo 80 % živil po vsem svetu.

4.7 Svarilo pred posledicami, ki jih lahko ima prilaščanje zemljišč, je primer Škotske, kjer je bila pred 200 leti površina v velikosti Nizozemske razdeljena na zemljišča v velikosti od 8 000 do 20 000 hektarov in prodana vlagateljem. Na tem območju je živel od 1,5 do 2 milijona ljudi, zaradi industrijskega načina kmetovanja pa je še danes izpraznjeno. Škotski parlament se trenutno ukvarja s ponovnim poseljevanjem tega območja, kar pa bo veliko dražje, kot če bi ohranili kmetijski model, ki temelji na manjših gospodarstvih.

5. Pomen družinskih kmetij za družbo in prehransko preskrbljenost

5.1 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da so Združeni narodi leto 2014 razglasili za leto družinskih kmetij. EESO je na različne načine sodeloval pri poudarjanju strateškega pomena družinskih kmetij za prehransko varnost in razvoj podeželja in močnejši vključitvi v družbeno razpravo.

⁽⁴⁾ <http://familyfarmingahap.weebly.com/family-vs-corporate-farming.html>

5.2 Ker zaenkrat ni splošne opredelitve družinske kmetije, sprejete na mednarodni ravni ali znotraj Evropske unije, EESO poziva Evropsko komisijo, Parlament in Svet, naj ta pojem opredelijo. EESO predlaga naslednje značilnosti, ki jih mora izpolnjevati kmetija, da bi se štela za družinsko:

- 5.2.1 odločitve o obratovanju sprejemajo družinski člani;
- 5.2.2 večino del na kmetiji opravijo družinski člani;
- 5.2.3 tako posest kot večina kapitala pripadata družini oziroma je zemljišče v rokah lokalne skupnosti;
- 5.2.4 družina nadzoruje tudi upravljanje kmetije;
- 5.2.5 kmetija prehaja iz roda v rod;
- 5.2.6 družina živi na zemljišču, ki pripada kmetiji, ali v bližini.

5.3 Življenje in delo na podeželju in v kmetijstvu, ki temelji na družinskih kmetijah in je v družbenem in okoljskem smislu ustrezno, se v večini regij zemeljske oble ponaša s tisočletno tradicijo. Kjer obstajata pravna varnost in politična stabilnost, so se po vsem svetu družinske kmetije izkazale za stabilne oziroma boljše v primerjavi z drugimi kmetijskimi sistemi.

5.4 Družinske kmetije imajo poleg pridelave živil tudi druge koristne funkcije v družbi, ki jih industrijski kmetijski model, kjer prevladujejo velika podjetja z delavci, ne more ponuditi.

5.4.1 Družinske kmetije in kmetijske zadruge imajo dejavno vlogo v gospodarstvu na podeželskih območjih. Za njihovo stabilnost in prožnost je članstvo v združenih in poklicnih organizacijah izrednega pomena. Kmetije ohranjajo kulturno dediščino in kmečko življenje, tvorijo jedro družbenega življenja na podeželju, ustvarjajo proizvode z visoko vrednostjo, trajnostno ravnaajo z naravnimi viri ter skrbijo za široko porazdelitev lastništva na podeželju.

5.4.2 Družinske kmetije ne tožijo zaradi pomanjkanja delovnih mest, ampak jih same ustvarjajo in so odprte za inovacije.

5.4.3 Kmetija otrokom ponuja idealno okolje, kjer se potrebno znanje in sposobnosti prenašajo iz roda v rod, kar zagotavlja trajnost kmetij.

5.4.4 Pridelava družinskih kmetij je raznovrstna in decentralizirana, kar zagotavlja konkurenčnost na trgu in zmanjšuje dejavnike tveganja, povezane s koncentracijo zemljišč.

5.4.5 Veliko število kmetijskih gospodarstev je z vidika nadaljnjega obstoja človeštva dragoceno samo po sebi, saj s tem sposobnosti in znanja o proizvodnji živil pridobiva večje število ljudi in se ustvarja podlaga za to, da bodo tudi v kriznih časih na voljo sposobnosti in znanje, ki so potrebni za preživetje. Da bodo družinske kmetije lahko uspešna alternativa industrijskemu načinu kmetovanja in prilaščanju zemljišč kot enemu od njegovih izrazov, je treba sprejeti aktivne ukrepe za varstvo družinskih kmetij, med drugim za pomoč organizacijam proizvajalcev in proti nelojalni trgovinski praksi. Politični ukrepi na ravni EU in na nacionalni ravni lahko prispevajo k temu, da bodo družinske kmetije bolj trajnostne in bolj odporne ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT\(2014\)529047_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf)

6. Možnosti za regulacijo trga kmetijskih površin in za preprečevanje prilaščanja zemljišč ter njihove koncentracije

6.1 Zemlja je osnova za pridelavo živil. V skladu s členom 11 Mednarodnega pakta Združenih narodov o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah⁽⁶⁾ ter členom 25 Splošne deklaracije človekovih pravic⁽⁷⁾ so države članice zavezane, da vsakomur, ki živi na njihovem ozemlju, priznajo pravico do zadostne in varne prehrane, kar je neposredno povezano z dostopom do zemlje.

6.2 Ker je v EU malo nafte in zemeljskega plina, to ogroža prehransko varnost. Zato je treba ohraniti trajnostno kmetijstvo in družinske kmetije.

6.3 Zemlja ni navadno tržno blago, ki bi ga bilo mogoče enostavno proizvesti v večjih količinah. Zemlja je omejen vir, zato v zvezi z njo ne bi smela veljati običajna tržna pravila. EESO je prepričan, da je na ravni držav članic in EU potrebna temeljita razprava o jasnem modelu kmetijskih struktur. Samo na ta način se lahko opredelijo politične posledice in ukrepi. Primer za to je pravna presoja pridobitve deležev v kmetijskih podjetjih (t. i. *share deals*). Za lastniška razmerja na področju zemljišč in rabe površin morajo v prihodnje veljati strožji predpisi.

6.4 Organizacije z različnimi političnimi usmeritvami so obravnavale urejanje lastništva zemljišč in pripravo ustreznih političnih ukrepov ter opozorile, da je na tem področju nujno potrebno dobro upravljanje. Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo (FAO) je oblikovala prostovoljne smernice za to vprašanje: *The Voluntary Guidelines of the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forestry*⁽⁸⁾ (Prostovoljne smernice za odgovorno upravljanje lastništva zemljišč, ribištva in gozdarstva). Cilj teh smernic so regulirane, zajamčene pravice uporabe, ki bi zagotavljale enakopraven dostop do virov (zemljišč, ribolovnih območij, gozdov), da bi zmanjšali lakoto in revščino, spodbujali trajnostni razvoj in obogatili okolje. Konferenca ZN o trgovini in razvoju (UNCTAD), FAO, Mednarodni sklad za kmetijski razvoj (IFAD) in Svetovna banka so skupaj sprejeli načela za odgovorne kmetijske naložbe⁽⁹⁾, s katerimi so priznali pravice, sredstva za preživljanje ter vire. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je objavila politični okvir za kmetijske naložbe (*Policy Framework for Investment in Agriculture – PFIA*)⁽¹⁰⁾. Tako naj bi državam zagotovili smernice za oblikovanje političnih ukrepov za spodbujanje zasebnih kmetijskih naložb.

6.5 EESO meni, da so smernice FAO oziroma ZN o pravicah kmetov do uporabe zemlje mejnik, in poziva k njihovemu odločnemu in doslednemu uresničevanju v vseh državah. Nejasne lastninske pravice so znak „slabega upravljanja“ in celo prispevajo k pospešenemu prilaščanju zemljišč.

6.6 Dokument, objavljen v okviru projekta Factor Markets 2012⁽¹¹⁾, preučuje pravne predpise za prodajo zemljišč v državah članicah EU in državah kandidatkah. Navaja, da je vrsta držav članic sprejela lastne predpise za preprečevanje vsiljene koncentracije zemljišč in nakupov zemljišč s strani tujcev, na primer s priznavanjem predkupnih pravic. V nekaterih državah morajo vse transakcije s kmetijskimi površinami ne glede na to, od kod prihaja kupec, potrditi pristojni organi. To velja npr. v Franciji, Nemčiji in na Švedskem. Nadalje so nekatere države (Madžarska in Litva) določile zgornjo mejo za kmetijske površine, ki jih ima lahko v lasti posameznik.

6.6.1 V Franciji so za nadzor nad transakcijami z zemljišči pristojne regionalne zemljiške skupnosti (*Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, SAFER*). Te skupnosti so regionalni organi, katerih naloga je, da kmetijske pridelovalce, zlasti mlade kmete, podpirajo pri reorganizaciji lastništva in zagotavljajo preglednost trga kmetijskih površin.

6.6.2 Na Švedskem je za nakup zemljišč na redko poseljenih območjih treba pridobiti dovoljenje. Pri izdaji dovoljenja se upošteva tudi usposobljenost oz. izkušnje, včasih pa se zahteva celo, da kupec živi na zemljišču, ki ga kupuje. Na Švedskem lahko kmetijske površine kupijo le fizične osebe.

⁽⁶⁾ <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

⁽⁷⁾ <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a25>

⁽⁸⁾ <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

⁽⁹⁾ <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRA.aspx>

⁽¹⁰⁾ http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA_April2013.pdf

⁽¹¹⁾ http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPSonSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf

6.6.3 V Litvi lahko pravna oseba zemljišče kupi, če s kmetijsko dejavnostjo ustvari najmanj 50 % vseh svojih prihodkov. Domače fizične in pravne osebe imajo lahko v lasti do 500 hektarov zemljišč.

6.6.4 V Belgiji, Italiji in Franciji imajo zakupniki kmetijskih površin pri odsvojitvi predkupno pravico.

6.7 Kot je razvidno iz tega pregleda, je trg kmetijskih zemljišč v državah članicah EU reguliran zelo različno. Medtem ko so nekatere države sprejele omejitve na tem področju, v drugih te niso v veljavi, zaradi česar se pojavljajo neenakosti med državami članicami. V teh okoliščinah je mogoče razumeti sklep bolgarskega parlamenta, s katerim se je moratorij na nakup kmetijskih zemljišč, ki bi se moral izteči 22. oktobra 2013, v nasprotju z opozorilom EU podaljšal do leta 2020. Parlament je namreč prepoznal neposredno grožnjo za domače kmetijske površine, saj so v Bolgariji cene zemljišč kot tudi kupna moč kmetov znatno pod ravno premožnejših držav.

6.8 Z analizo v okviru projekta Factor Markets iz leta 2012⁽¹²⁾ je bilo ugotovljeno, da prevlada velikih kmetijskih podjetij na trgu pridelovalnih površin ogroža tudi normalno delovanje trga. Velika podjetja, ki si prilaščajo zemljišča, izkoriščajo svojo moč tako na lokalnih kot tudi na regionalnih trgih kmetijskih površin ter tako vplivajo na cene zemljišč in pogoje za pogodbe o zakupu.

6.9 Zemljiška politika spada v pristojnost držav članic, ki lahko opredelijo omejitve za transakcije v primeru ogroženosti energetske ali prehranske varnosti in kadar so te v javnem interesu. Omejitve so dovoljene za preprečevanje špekulacij, ohranitev lokalne tradicije in zagotavljanje ustrezne uporabe zemljišč. Hkrati tovrstne omejitve omejujejo načelo prostega pretoka blaga in kapitala, določenega v Pogodbah. EESO zato poziva Evropski parlament in Svet, naj proučita, ali je treba vselej zagotoviti prosti pretok kapitala zvezi z odsvojitvijo in nakupom kmetijskih površin in kmetij – zlasti v zvezi s tretjimi državami, vendar tudi znotraj EU. V zvezi s tem je treba upoštevati, da se cene kmetijskih površin in prihodki ljudi v državah članicah močno razlikujejo. Poiskati je treba odgovor na vprašanje, ali prosti pretok kapitala in prosti trg vsem državljanom in pravnim osebam nudita enake možnosti za nakup zemljišč.

6.10 Po mnenju EESO morajo države članice zaradi zagotavljanja prehranske varnosti in upoštevanja drugih legitimnih ciljev imeti več možnosti za regulacijo trgov kmetijskih površin in za opredelitev omejitev zanje na podlagi trajnostnega kmetijskega modela. Hkrati EESO poziva vse države članice EU, naj izkoristijo vse možnosti, ki so jim na voljo, pri oblikovanju zakonodaje. Očitno v nekaterih državah ni jasnih političnih ciljev ali pa so ti diskriminatorni.

6.11 Če bosta Evropski parlament in Svet sklenila, da so omejitve pretoka kapitala potrebne, da bi zagotovili prehransko varnost, se je treba o tem posvetovati tudi na mednarodni ravni, saj prosti pretok kapitala zagotavljajo različni mednarodni sporazumi.

6.12 Obstoječe pravne in politične možnosti EU in držav članic tem omogočajo, da s subvencijami ali davki vplivajo na rabo površin. S spretno uporabo instrumentov skupne kmetijske politike in z zemljiško politiko je mogoče zagotoviti, da bo pridelava možna in gospodarsko donosna tudi za majhna kmetijska gospodarstva, kar bi zopet preprečevalo koncentracijo zemljišč.

6.13 V okviru nove skupne kmetijske politike bi bilo gotovo možno uvesti zgornje meje in neposredna plačila usmeriti tako, da bi imeli prvi hektari večje vrednotenje, ter poenostaviti izplačevanje nepovratnih sredstev za naložbe ter neposredne pomoči za majhna kmetijska gospodarstva. EESO sicer dvomi, da obstoječe omejitve močno vplivajo na preprečevanje koncentracije lastništva zemljišč ali da to možnost v zadostni meri izkoriščajo tiste države članice, v katerih so strukturne razlike med kmetijskimi gospodarstvi in intenzivnost koncentracije zemljišč največje. Državam članicam priporoča, naj intenzivno izkoriščajo te možnosti, in institucije EU poziva, naj uvedejo trdnejši mehanizem za preraazporeditev pomoči.

⁽¹²⁾ http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPSonSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf

6.14 Kmetijska zemljišča so omejen naravni vir, zaradi česar prilaščanje zemljišč ogroža uresničevanje ciljev iz členov 39 in 191 PDEU. EESO zato poziva Evropsko komisijo in Evropski parlament, naj se aktivno vključita v reševanje vprašanja rabe zemljišč.

6.15 EESO priporoča, da se v vseh državah članicah EU uvede zgornja meja za nakup kmetijskih zemljišč tako za fizične kot za pravne osebe. Tisti, ki ne dosegaajo te zgornje meje, bi morali dobiti predkupne pravice. Pristojni organi lahko predkupno pravico izvajajo samo za kmete, ki ne dosegaajo te zgornje meje.

6.16 Lokalne skupnosti bi morale biti vključene v odločanje glede rabe površin, kar pomeni, da bi morale imeti večje pravice in možnosti.

6.17 Pri rabi kmetijskih površin bi morala pridelava živil imeti prednost pred proizvodnjo biogoriv.

6.18 Treba je izvajati politiko, ki ne bo vodila h koncentraciji lastništva zemljišč, temveč bo spodbujala prehod z industrijske pridelave na manjše pridelovalne enote, kar bi okrepilo tudi prehransko samozadostnost. V državah članicah EU bi morali biti vzpostavljeni državni organi, ki bi imeli pregled nad lastništvom in uporabo kmetijskih površin. V ta namen bi moral biti v državnih bazah podatkov poleg podatkov o lastniku zemljišča evidentiran tudi uporabnik zemljišča. Tovrstni podatki bi lahko omogočili izvedbo potrebnih raziskav in odzivanje na spremembe.

6.19 EESO poziva Evropsko komisijo in Parlament, naj v okviru enotnega postopka celovito raziščeta, kako politični ukrepi in omejitve v različnih državah vplivajo na koncentracijo lastništva zemljišč. Obenem bi bilo treba raziskati nevarnosti, ki jih koncentracija lastništva zemljišč prinaša za prehransko preskrbljenost, zaposlovanje, okolje in razvoj podeželja.

6.20 EESO poziva vse države članice EU, naj Komisiji in FAO poročajo o uporabi in uresničevanju prostovoljnih smernic za odgovorno upravljanje zemljiške posesti (VGGT; FAO jih je sprejela leta 2012) pri politiki upravljanja zemljišč. Uporaba smernic VGGT je univerzalna (člen 2.4) in tako vključuje tudi Evropo. V skladu z njimi naj bi države vzpostavile večdeležniške platforme, ki bi vključevale najbolj prizadete deležnike in jim omogočale sodelovanje, namenjene pa bi bile spremljanju izvajanja smernic in usklajevanju politik z njimi ⁽¹³⁾.

6.21 EESO bo tudi v prihodnje spremljal razvoj koncentracije lastništva zemljišč, raziskoval njene posledice in sodeloval pri oblikovanju predlogov za njeno zaježitev. Tudi Svetovni forum o dostopu do zemlje in naravnih virov (*World Forum on Access to Land and Natural Resources – WFAL*) podpira to pobudo in poziva Evropsko komisijo in Parlament, naj podpreta to dejavnost.

V Bruslju, 21. januarja 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ Glej člen 26.2 VGGT: [http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf\(2015/C/03\)](http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf(2015/C/03))